

Tilburg University

Tussen centralisatie en decentralisatie in het onderwijs

Noorlander, C.W.

Published in:

Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid (NTOR)

Publication date:

2011

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):

Noorlander, C. W. (2011). Tussen centralisatie en decentralisatie in het onderwijs. *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid (NTOR)*, 23(3), 195-219.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Mr.dr. C.W. Noorlander¹

Tussen centralisatie en decentralisatie in het onderwijs

1 Inleiding

Decentralisatie kan zich in toenemende mate in de belangstelling verheugen van de maatschappijwetenschappen en het mag gerust een belangrijk speerpunt worden genoemd van overheidsbeleid van veel westerse en niet-westerse landen.² In het Nederlands onderwijssysteem vormt het decentralisatievraagstuk al decennialang een kernelement van het onderwijsbeleid.³ In dit artikel wordt vertrekkend vanuit een analyse van de historische ontwikkeling van het decentralisatiebegrip nagegaan welke betekenis(en) en lading dit begrip op dit moment heeft en wordt bekeken welke normatieve uitgangspunten een houvast kunnen bieden bij het toekomstig denken over decentralisatie. De sectoren primair en voortgezet staan in dit artikel centraal.

Decentralisatie is een begrip dat in wisselende betekenissen wordt gebruikt, mede als gevolg van de historische ontwikkeling die dit begrip heeft doorgemaakt. § 2 biedt een historisch overzicht van decentralisatie (in algemene zin) in de loop van de tijd. In § 3 wordt gezien hoe het decentralisatiebegrip zich in het onderwijs heeft ontwikkeld. Duidelijk zal worden dat decentralisatie de afgelopen decennia in onderwijsland met name in twee betekenissen wordt gebruikt: enerzijds refereert het begrip aan een *overdracht van bevoegdheden door de centrale overheid aan de gemeente*, een vorm van territoriale decentralisatie. In de tweede betekenis wordt bedoeld op het streven om de *autonomie van onderwijsinstellingen te vergroten en de eigen verantwoordelijkheid een zwaarder accent te geven*. Decentralisatie en als gevolg hiervan autonomievergroting van onderwijsinstellingen kan op verschillende terreinen haar beslag krijgen. Leune noemt de volgende:

- a *autonomie op materieel en financieel terrein*; deze heeft met name betrekking op de huisvesting en de besteding van verkregen financiële middelen;
- b *bestuurlijke- en organisatorische autonomie*; deze heeft betrekking op de wijze waarop bestuur en organisatie van de school met inbegrip van medezeggenschapsverhoudingen zijn vormgegeven,;
- c *normatieve autonomie*; deze valt samen met de vrijheid van richting;
- d *arbeidsvoorwaardelijke autonomie*; deze betreft de op een school aanwezige speelruimte voor een eigen personeelsbeleid. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt

- tussen personeelsbeleid op rechtspositioneel gebied en personeelsbeleid inzake de professionele bekwaamheid van leraren en schoolleiders;
- e *onderwijskundige autonomie*; deze betreft de wijze waarop in onderwijskundig-inhoudelijk en didactisch opzicht vorm wordt gegeven aan het onderwijsleerproces. Ook hier is een onderscheid van belang, te weten tussen procesmatige autonomie (deze betreft de procesgang van het onderwijs) en productmatige autonomie (deze betreft de na te streven einddoelen, met name blijkens kerndoelen, eindtermen en exameneisen).⁴

De governance-trend, die een aanvang nam in het begin van de 21e eeuw, vormt het belangrijkste kenmerk van de laatste decentralisatiefase in het Nederlandse onderwijsbestel. Andere kenmerken van deze fase zijn het denken over maatschappelijk ondernemerschap en de benadering die uitgaat van netwerkvorming.

In § 4 wordt een conceptueel kader ontwikkeld voor toekomstig denken over decentralisatie in het onderwijs. Afgesloten wordt met enkele slotoverwegingen in § 5.

2 Decentralisatie van overheidsbeleid in verschillende fasen

Decentralisatie heeft in de loop der tijd verschillende betekenissen, doelstellingen en modaliteiten gekend. Ik bespreek in het kort de vijf belangrijkste fasen van decentralisatie.⁵ Het betreft hier decentralisatie als concept in brede zin, dus niet beperkt tot het onderwijs. Bedacht moet worden dat de schets van deze vijf fasen slechts accenten legt, maar geen afgeronde behandeling vormt van het decentralisatievraagstuk in de afgelopen anderhalve eeuw. In de *eerste fase*, die in Nederland reeds een aanvang nam bij de stichting van onze eenheidsstaat na de Bataafse omwenteling van 1795, kwam voor het eerst de principiële vraag aan de orde of taken en bevoegdheden bij de centrale of de decentrale overheid thuishoren.

In de *tweede fase*, die begon na de Tweede Wereldoorlog, zette de overheid zich aan de uitbouw van de verzorgingsstaat. Er werd, vanuit een beeld van de maakbare samenleving, in sterke mate vanuit de centrale overheid gestuurd; de rol van de gemeenten nam navenant af. Er vond dus een aan decentralisatie tegengestelde beweging plaats.

In de *derde fase*, die ongeveer startte in de jaren zestig, concentreerde decentralisatie zich op de versterking van het maatschappelijk middenveld, de *civil society*. Met het begrip *civil society* werd aandacht gevraagd voor de maatschappelijke verbanden die

niet tot de staat behoren en waarvan de kern ook niet in de individuele levenssfeer of de formele economie ligt. Aan de ene kant was het geloof in de maakbaarheid van de samenleving vaak nog groot. Aan de andere kant werd ook onderkend dat met publieke taken belaste maatschappelijke instellingen een eigen verantwoordelijkheid toekomt bij de vormgeving van hun taken. Een civil society veronderstelt het bestaan van een veelheid van organisaties, idealiter geïnitieerd en gedragen door vrijwillige activiteiten van burgers. Deze organisaties maken geen integraal deel uit van grootschalige organisaties van markt en staat en zijn niet sterk onderworpen aan economische marktwetten en sturing door de overheid.⁶ De opkomst van de civil society vormde een eerste aanleiding om tot een herbezinning op de dienstverlening van de verzorgingsstaat te komen.

In de *vierde fase*, te beginnen vanaf de jaren tachtig werden verdere stappen gezet in de richting van een fundamentele herziening van de verzorgingsstaat. In een kort tijdsbestek brokkelde het geloof in de maakbare samenleving af en werden taken van de overheid aan de markt overgelaten of uitbesteed aan private instellingen. Er vond (en vindt) in de gehele wereld in snel tempo een transitie plaats van door de overheid geplande economieën naar versterking van de private sector op basis van privatisering van overheidstaken en uitbesteden van overheidstaken aan de markt. De dominante bestuurskundige stroming van deze periode is die van het new public management. Hierbinnen vormen bedrijfsmatig denken, transparantie, accountability en klantgerichtheid de kernbegrippen.

In de *vijfde fase*, ontstaan na de recente eeuwwisseling, ligt – met de theorievorming omtrent netwerkvorming en governance – de focus op de samenhang van relaties binnen de gehele constellatie van overheidsbestuur van maatschappelijke sectoren enerzijds, en de eigen verantwoordelijkheid en zelfbestuur van maatschappelijk instellingen in bijvoorbeeld onderwijs, zorg en huisvesting anderzijds. Zo noemt Janssens goed onderwijsbestuur een samenhangend geheel van het besturen van het onderwijs, het toezicht daarop en de verantwoording over beide.⁷

Kenmerkend voor deze periode is ook de bestuurskundige stroming die uitdrukkelijk afstand neemt van de klassieke bestuurskundige visie op het openbaar bestuur, een visie die uitgaat van een monocentrische benadering van bevoegdheden, machtsuitoefening en verantwoordelijkheden. Het klassieke model van openbaar bestuur, neemt de 'gedecentraliseerde eenheidsstaat' als vertrekpunt en gaat uit van een verticale indeling tussen Rijksoverheid, provincies en gemeenten. Elke overheidslaag heeft zijn eigen takenpakket en bevoegdheden. Er wordt uitgegaan van een hiërarchische kijk op de

overheidsorganisatie: de overheid stuurt vanuit het politieke machtscentrum top down.⁸

Hiertegenover wordt sinds het midden van de jaren negentig de neo-institutionele benadering geplaatst van polycentrische publieke dienstverlening. Een pluriforme dienstverlening vereist binnen deze optiek niet een monocentrische overheid maar een polycentrische overheid: geen overheid met slechts één machtscentrum maar een overheid en maatschappelijke actoren die vele machtscentra vormen met daartussen een machtsevenwicht. Dat betekent ook dat de publieke dienstverlening op verschillende manieren en op verschillende niveaus kan worden ingericht. Er bestaat niet slechts één optimale bestuursseenheid. Deze alternatieve opvatting leidt ertoe, dat in het denken over de inrichting van het openbaar bestuur niet uniformiteit maar pluriformiteit centraal staat.⁹

Eenzijds is naar mijn oordeel de traditionele kijk op het openbaar bestuur nog steeds zeer relevant binnen ons staatsbestel, vanwege de staatsrechtelijke inrichting van dit bestel, onder meer door de Grondwet, Provinciewet en de Gemeentewet, waarbij er duidelijk een onderscheid bestaat tussen publieke taken en bevoegdheden van de centrale overheid en van decentrale overheden. Dit perspectief is binnen de beleidsvoering door de overheid overigens nog steeds dominant.¹⁰ Anderzijds moet worden onderkend dat er ook andere invloedrijke machten in ons staatsbestel werkzaam zijn die een duidelijke invloed hebben op de taakuitvoering door instellingen die publieke diensten verrichten, zoals de media en de virtuele ruimte.

De monocentrische (formeel-juridische) en polycentrische (bestuurskundig-empirisch gerichte) benadering van publieke dienstverlening sluiten elkaar naar mijn optiek niet uit, maar vormen twee complementaire invalshoeken.

3 Decentralisatie in het onderwijs in vogelvlucht¹¹

Na de beslechting van de schoolstrijd, door middel van een overeengekomen financiële gelijkstelling van bijzonder aan openbaar onderwijs, werd in de Grondwet in 1917 een nieuw onderwijsartikel opgenomen. De Lager Onderwijswet-1920 kwam tot stand op basis van het nieuwe onderwijsartikel van de Grondwet. In deze wet was sprake van een grote mate van centralisatie van bevoegdheden, doordat men beducht was dat lokale verschillen tot ongelijkheid tussen het openbaar en bijzonder onderwijs zouden

leiden. Daar kwam bij dat het bijzonder onderwijs bevreesd was voor te veel invloed vanuit de lokale overheden.

Tegelijkertijd werd samenwerking tussen het Ministerie van onderwijs en de onderwijsinstellingen wenselijk geacht. Men zou van een vorm van civil society in het onderwijs 'avant la lettre' kunnen spreken. Van Wieringen typeert deze periode met de begrippen centralisering, detaillering en corporatieve politiek. Centralisering uitte zich in het heroprichten van een departement voor onderwijs en de installatie van de Onderwijsraad. Door de in de Grondwetswijziging opgenomen materiële gelijkstelling tussen openbaar en bijzonder onderwijs ontstond een zeer gedetailleerde regelgeving opdat ook daadwerkelijk tot op de cent sprake zou zijn van gelijkstelling. De corporatieve politiek kwam tot uiting in veel georganiseerd overleg tussen het Ministerie van onderwijs en maatschappelijke (verzuilde) organisaties om tot beleidsvorming te komen. Dit alles om de gelijke overheidsbenadering van openbaar en bijzonder onderwijs te waarborgen.¹²

Omdat de overheid in de periode na 1917 tot en met de Tweede Wereldoorlog het geld via een verfijnd mechanisme verdeelde, maar relatief weinig voorschreef ten aanzien van de inhoud en methoden van het onderwijs typeert men deze periode ook wel als die van een distributieve (allocatieve) onderwijspolitiek.

De uitbouw van de verzorgingsstaat leidde tot een sterke mate van centralisatie van overheidstaken. De maakbaarheidgedachte uitte zich in de onderwijssector in het voeren van een constructieve onderwijspolitiek. Binnen deze politiek wordt van de overheid, in casu de Minister van Onderwijs, een constructieve bijdrage verwacht bij het realiseren van maatschappelijke doelstellingen van het onderwijs. De overheid beoogt actief gelijke kansen voor eenieder te bevorderen, de kwaliteit van het onderwijs te waarborgen en te verbeteren, en tracht het onderwijs te moderniseren door middel van het stimuleren van onderwijsvernieuwingen. Binnen de periode van constructieve onderwijspolitiek neemt de overheidsregulering toe. De pedagogische autonomie van scholen neemt navenant af. Scholen worden overspoeld door een stortvloed van regels. Er is sprake van 'regelverdichting'.

In 1975 bepleitte Minister Van Kemenade in zijn eerste Contourennota voor overdracht van taken aan plaatselijke of regionale overheden.¹³ In de tweede Contourennota van 1977 werd echter opgemerkt dat decentralisatie slechts beperkt mogelijk zal zijn omdat de centrale overheid de deugdelijkheid, doelmatigheid en rechtszekerheid van het onderwijsstelsel moest garanderen.¹⁴ Op de achtergrond speelde een diepgaand

meningsverschil over de vraag in hoeverre verticale delegatie van bevoegdheden op het terrein van het onderwijs naar lokale overheden vanuit de optiek van de vrijheid van onderwijs kon plaats vinden (zie nader: § 4.1.2).

Drie jaar later, in mei 1980, was decentralisatie wederom het thema van enkele belangrijke beleidsnota's. De in 1964 ingestelde Raad voor de Territoriale Decentralisatie bracht toen het rapport *Decentralisatie van Rijkstaken: onderwijs* uit waarin zes onderwijs-terreinen werden opgesomd die voor decentralisatie in aanmerking zouden kunnen komen.¹⁵ Het betrof onderwijs voor werkende jongeren, onderwijs voor volwassenen, spreiding van instituten voor voortgezet onderwijs, huisvesting van instituten voor voortgezet onderwijs, bijzondere middelen ten behoeve van het basisonderwijs en schoolbegeleiding.

Sinds het begin van de jaren tachtig nam het vertrouwen in het sturend vermogen van de overheid af. Als gevolg hiervan kwam er in Nederland onder de noemer van een terugtrekkende overheid een breed streven naar deregulering op gang. De overheid zou zich meer moeten gaan beperken tot haar kerntaken. Het sturingsconcept van de *selectief sturende overheid* deed zijn intrede.¹⁶

De wens om te komen tot een vergroting van de autonomie van onderwijsinstellingen werd voor het eerst pregnant verwoord in de nota *Hoger onderwijs: autonomie en kwaliteit* (HOAK-nota) van de Minister van OCW van oktober 1985. In deze nota wordt een besturingsfilosofie voor het hoger onderwijs geschetst, waarin op basis van autonomie-vergroting van instellingen voor hoger onderwijs, de eigen verantwoordelijkheid van de instellingen een zwaarder accent zou moeten krijgen. De HOAK-nota kreeg voor wat betreft het basis- en voortgezet onderwijs een vertaling in de notitie *De school op weg naar 2000*.¹⁷ Deze notitie gaat uit van het ideaalbeeld van de autonome school. Om dit ideaalbeeld te verwezenlijken wordt gesteld dat de beleidsruimte en de autonomie moeten worden vergroot. Scholen zijn hierdoor beter in staat om een eigen beleid te voeren. Als gevolg hiervan kan de school zich beter aanpassen aan de eisen die de omgeving aan de school stelt en kan wellicht tot een meer optimale inzet van financiële middelen worden gekomen. De overheid zal volgens de notitie *De school op weg naar 2000*, ook in een situatie waarin een vergaande mate van autonomie van onderwijsinstellingen is gerealiseerd, moeten blijven toezien op de kwaliteit van het onderwijs. Het handelt hier om functionele decentralisatie van het Rijk naar schoolbesturen in het openbaar en bijzonder onderwijs.

Decentralisatie van rijkstaken naar gemeenten kwam nog wat aarzelend op gang. Enkel het leerlingenvervoer werd in 1987 naar de gemeenten gedecentraliseerd. Decentralisatie naar de schoolbesturen verliep voorspoediger: eind jaren tachtig werd een aanvang genomen met decentralisatie van arbeidsvoorwaardenvorming.¹⁸ Voor die tijd was dat een bevoegdheid van de centrale overheid. Op het niveau van de centrale overheid vond er overleg plaats met vier ambtenarencentrales. Sinds de decentralisatie van de arbeidsvoorwaardenvorming verplaatste het accent zich naar afzonderlijke overheidssectoren, waarbinnen over de arbeidsvoorwaarden wordt onderhandeld door werkgevers- en werknemersorganisaties en de schoolbesturen. Het resultaat hiervan was dat er een complex systeem ontstond van gedeelde verantwoordelijkheid voor de arbeidsvoorwaardenvorming, waarbij op landelijk, centraal, sectoraal en bestuursniveau overlegorganen te onderscheiden waren.¹⁹ Deze complexiteit is in het voortgezet onderwijs, de educatie en het beroepsonderwijs en het hoger onderwijs komen te vervallen door een 'doordecentralisatie' van de arbeidsvoorwaardenvorming naar het niveau van de werkgever- en werknemersorganisaties. In principe worden nu vrijwel alle arbeidsvoorwaarden of in door werkgevers- en werknemersorganisaties overeengekomen CAO's geregeld of vastgesteld op het niveau van het bevoegd gezag. Op korte termijn zal een dergelijke doordecentralisatie ook plaats vinden in het primair onderwijs. De decentralisatie van de arbeidsvoorwaardenvorming is dan in alle onderwijssectoren 'voltooid'.

Na de totstandkoming van het eerste Paarse Kabinet in 1994, verschijnt in 1995 de notitie *Lokaal Onderwijsbeleid* van staatssecretaris Netelenbos.²⁰ Hier wordt de gemeente als actor benoemd die bij uitstek in staat is om integrale belangen af te wegen, maatschappelijke partijen bij elkaar te brengen, en daarmee een regierol op zich te nemen. Sindsdien is werk gemaakt van een vergroting van de taak van de gemeente binnen ons onderwijsbestel. De huisvesting, het onderwijsachterstandenbeleid en het onderwijs in allochtone levende talen (OALT) werden vanaf 1996 primair door het gemeentebestuur aangestuurd. In deze periode verschoof het accent van sturing vanuit een centrale instantie naar sturing in beleidsuitvoering door netwerken; zo werd in de zojuist genoemde notitie aangegeven dat de gemeente een regierol toekomt in het gemeentelijk onderwijsbeleid en werd in onderwijswetgeving 'het op overeenstemming gericht overleg' tussen de gemeente en onderwijsinstellingen als nieuw instrument ingevoerd.

Door de totstandkoming van lokaal onderwijsbeleid kwam het gemeentebestuur in toenemende mate in een dubbelrol te verkeren met betrekking tot het onderwijs. Het gemeentebestuur was enerzijds het bevoegd gezag van de openbare scholen. Anderzijds werd het regievoerder met het oog op het realiseren van lokaal onderwijsbeleid. Om de dubbelrol te elimineren werden stappen gezet richting de vermogensrechtelijke ver-

zelfstandiging van het openbaar onderwijs. In 1996 werd het wettelijk mogelijk gemaakt om het bestuur en de instandhouding van een school op te dragen aan een *openbare rechtspersoon* of aan een *stichting*.²¹ In 1998 werd aan het palet van verzelfstandigde bestuursvormen van het openbaar onderwijs het samenwerkingsbestuur toegevoegd, waarin openbare en bijzondere scholen door één bestuur in stand kunnen worden gehouden.²²

Governance, maatschappelijk ondernemerschap, netwerkvorming en polycentrisme

Recente ontwikkelingen rond goed onderwijsbestuur hebben een nieuw licht geworpen op de juridisch-bestuurlijke verhoudingen tussen de rijksoverheid en onderwijsinstellingen en tussen onderwijsinstellingen en hun (maatschappelijke) omgeving.²³ Enerzijds neemt goed onderwijsbestuur de vergrote autonomie van onderwijsinstellingen tot uitgangspunt, anderzijds wordt nu ook gekeken naar de verdeling van bevoegdheden rond de onderwijsinstelling met het oog op het creëren van nieuwe 'checks and balances'. Goed onderwijsbestuur wordt geconcretiseerd door intern onafhankelijk toezicht binnen de rechtspersoon die de instelling in stand houdt en door het versterken van de horizontale verantwoording van de instelling aan haar omgeving. Hoe beter deze beide elementen van goed onderwijsbestuur werken, zo is de gedachte, des te meer kan op basis van het beginsel van proportioneel toezicht het overheidstoezicht terugtreden.

De winst van het governance-denken is naar mijn oordeel onder meer dat er op integrale wijze vanuit (de verhoudingen binnen) het totale systeem wordt gedacht. Een ander winstpunt is dat het begrip verantwoording een nieuwe betekenis heeft verworven: niet enkel naar de overheid, maar meervoudig naar alle relevante stakeholders in de omgeving van de maatschappelijke instelling. Binnen governance worden op vrij vanzelfsprekende wijze premissen gehanteerd ten aanzien van de manier waarop de relaties binnen maatschappelijke sectoren dienen te worden gestructureerd. Uit onderzoek blijkt dat men zich serieus kan afvragen of deze premissen wel voldoende correct en valide zijn. Zo is het maar de vraag of horizontale verantwoording naar de omgeving en intern toezicht, zoals velen veronderstellen, wel op een volwaardige manier in de plaats kunnen treden van het overheidstoezicht. Het is nog onvoldoende duidelijk of horizontale verantwoording past bij de huidige belevingswereld van scholen (kunnen en willen ze de omgeving meer bij de school betrekken?) leerkrachten (kunnen en willen ze meer aandacht geven aan ouders en leerlingen?) en vooral ouders (kunnen en willen ze meer betrokken zijn bij de school vanuit een gemeenschappelijk belang?).²⁴

Parallel aan het denken over governance, loopt het denken in termen van maatschappelijk ondernemerschap in het onderwijs. Ook bij de maatschappelijke onderneming zien we scheiding van bestuur en intern toezicht, versterking van het instrumentarium tot horizontale verantwoording en het voorschrijven van medezeggenschapsstructuren voor belanghebbenden. Op 3 juli 2009 is een wetsvoorstel ingediend ter introductie van de maatschappelijke onderneming als nieuwe rechtsvorm in het Burgerlijk Wetboek.²⁵ De belangrijkste elementen van governance werden in deze wet geïntegreerd in één rechtsvorm. Dit wetsvoorstel is ingetrokken, maar de conceptie van maatschappelijk ondernemen in het onderwijs is zeker nog niet achter de horizon verdwenen.²⁶ Veel van wat de regeling van de maatschappelijke onderneming beloofde te bieden wordt al in het onderwijs gerealiseerd.²⁷

Een andere dimensie van de huidige periode is dat onderwijsinstellingen in toenemende mate met de gemeente, met elkaar en met andere maatschappelijke instellingen netwerkrelaties aangaan. Daarbinnen komt geen van de actoren het primaat toe. In de onderwijswetgeving wordt al de grondslag gelegd voor diverse typen netwerken, zoals de samenwerkingsverbanden die op grond van de artikelen 18 tot en met 23 Wet op het primair onderwijs tot stand zijn gebracht in het kader van het Weer Samen Naar School-beleid.²⁸ De onderwijswetgeving is echter niet uitputtend. Op basis van andere (juridische) instrumenten, zoals het convenant, kunnen ook netwerken tot stand komen.

Op het netwerkdenken kan echter ook kritiek worden uitgeoefend. Een belangrijk kritiekpunt richt zich op de complexiteit van de onderlinge relaties. Zo zou het bij netwerken ontbreken aan een helder, theoretisch onderbouwd raster van succes- en faalfactoren. Ook zou nog steeds onduidelijk zijn welke factoren een rol spelen in de relatie tussen het netwerk en de uitkomst van het beleid en op basis van welke criteria die uitkomst moet worden beoordeeld.²⁹ Tenslotte bemoeilijkt de ondoorzichtigheid van netwerken de aanspreekbaarheid van de actoren binnen het netwerk en het realiseren van voldoende democratische legitimatie. Vanuit deze optiek is de 'wat-en-hoe-theorie' ontwikkeld. De essentie van deze theorie is dat de overheid de doelen bepaalt die moeten worden gehaald, maar dat de uitvoerders – in dit geval de scholen – een grote vrijheid moeten hebben in de weg naar die doelen toe. Met de vraag hoe de doelen moeten worden gehaald, bemoeit de overheid zich niet.³⁰ Een van probleempunten van deze theorie is dat de scheiding tussen 'wat' en 'hoe' in de praktijk soms lastig is te maken.³¹

De benadering van polycentristisch bestuur heeft ook zijn ingang gevonden in het onderwijs. Vanuit een polycentristische benadering wordt bekeken hoe aan uitvoering, verantwoording, toezicht en sanctionering vorm moet worden gegeven.³²

Zoals in de vorige paragraaf betoogd kan de traditionele, meer formeel georiënteerde, kijk op overheidsbestuur niet zomaar overboord worden gezet. Dat geldt, zoveel wordt duidelijk in de volgende paragraaf, voor het onderwijs, waarbinnen artikel 23 van de Grondwet nog steeds als 'top' en 'sleutel' van het Nederlandse onderwijsbestel kan worden gezien. Het kan als 'top' worden benoemd, omdat het in staatsrechtelijke zin rechtsverhoudingen tussen overheid en burger en tussen overheden onderling op hoofdlijnen normeert. Tevens is het grondwetsartikel 'sleutel' van ons onderwijsbestel, in die zin dat het de hoofdingang vormt voor politieke beraadslagingen van importantie over wijzigingen van bevoegdheidsverdelingen of overheidsverantwoordelijkheden op het terrein van het onderwijs.³³

Volgens Van Egten en Minderman lijken de dagen van de hiërarchische relatie, gebaseerd op de politieke ministeriële verantwoordelijkheid en het geloof in verticale sturing, voorbij. Het inmiddels ingetrokken wetsvoorstel inzake de maatschappelijke onderneming is volgens deze auteurs een illustratie van verschuiving van verticale naar horizontale verantwoording.³⁴ Minderman zag de maatschappelijke onderneming als vehicel voor governance en als nieuwe sturingsconceptie voor decentralisatie.³⁵ Uiteraard bieden governance en maatschappelijk ondernemerschap kansen, waarbij gedacht kan worden aan het versterken van de maatschappelijke legitimatie van instellingen met een publieke taak, mogelijk grotere betrokkenheid van de cliëntèle en vergroting van de kwaliteit en transparantie van de dienstverlening. Onduidelijk is mijns inziens echter of deze doelstellingen in de toekomst via governance en maatschappelijk ondernemerschap ook echt op substantiële wijze gerealiseerd gaan worden.

Bovendien verhouden deze concepties zich soms op moeizame wijze tot fundamentele onderwijsrechtelijke noties, zoals de garantieplicht die de overheid heeft voor de gelijkheid, kwaliteit en toegankelijkheid van het onderwijs,³⁶ op grond van artikel 23 Grondwet en het internationaal recht. Vermaas en Zoontjens spreken hier van een legaliteitsprincipe dat het onderwijs domineert.³⁷ Volgens dit principe moeten de belangrijkste bestanddelen van overheidsbemoeienis met het onderwijs in een democratisch gelegitimeerde wettelijke regeling zijn verankerd. Dat vereist ook toezicht op de gestelde wetgeving en ministeriële verantwoordelijkheid voor het functioneren en de naleving door onderwijsinstellingen van de wetgeving.

Maar ook bottom up, vanuit het perspectief van de onderwijsorganisatie, zijn de moderne opvattingen ten aanzien van de wenselijke inrichting van het openbaar bestuur niet probleemloos. Van Duivenboden, Van Hout, Van Montfort en Vermaas stellen dat organisaties die publieke taken uitvoeren in het publieke domein en die zichzelf als maatschappelijke ondernemingen zien, worstelen met het vinden van een balans tussen politieke aansturing en verantwoordelijkheid enerzijds en een maatschappelijke verantwoordelijkheid en verankering anderzijds.

In de eerste plaats moeten volgens deze auteurs publieke organisaties aan steeds meer verschillende en bovendien tegenstrijdige regelregimes uitvoering geven. Door deze hybride context komen zij in een meervoudige bestuurlijke spagaat. Bovendien leidt meervoudigheid in de praktijk vaak tot een cumulatie van verantwoording in combinatie met onduidelijke verantwoordelijkheidsafbakening. In de tweede plaats moeten publieke organisaties voor de uitvoering van hun beleid in toenemende mate met een veelheid van organisaties samenwerken om de uitvoering goed te laten verlopen.³⁸ We zullen dit reeds in het kader van netwerkvorming in het onderwijs.

Gelet op de hierboven genoemde beperkingen en kritiekpunten op zowel governance, maatschappelijk ondernemerschap en netwerkvorming, mag worden vastgesteld dat de vierde fase in zijn huidige vorm zeker niet het eindpunt kan zijn van het denken over het juiste evenwicht tussen centralisatie en decentralisatie van overheidstaken.

Binnen de volgende fase van centralisatie versus decentralisatie zal opnieuw moeten worden overwogen hoe relatiepatronen tussen de centrale overheid, de lokale overheden, maatschappelijke instellingen en de cliëntèle van deze instellingen zo kunnen worden ingericht dat de kwaliteit van de dienstverlening, de toegankelijkheid van dienstverlening en de doelmatigheid van de taakuitvoering zo optimaal mogelijk zijn. Dit is zeker geen eenvoudige opgave. Ik noem een aantal belangrijke knelpunten:

- de doelstellingen die de overheid zich stelt zijn in de regel heel legitiem, maar conflicteren vaak met elkaar;
- de toenemende complexiteit van verhoudingen binnen de gehele samenleving, waarvan netwerkvorming een belangrijk exponent is;
- diversiteit in de kwaliteit van onderwijsinstellingen, onder meer op beleidsvoerend en onderwijskundig vlak. Sommige scholen zijn uitstekend in staat om de eigen verantwoordelijkheid voor beleidsvorming en vormgeving van het onderwijsproces vorm te geven. Andere scholen zakken op dit punt flink door de bodem;
- decentralisatie mag geen dogma zijn. Een deugdelijke inrichting van ons onderwijsbestel vereist op sommige punten ook centrale sturing en regelstelling;

- de effecten van decentralisatie op verhoudingen in het veld, op de inrichting en de capaciteiten van organisaties zijn lastig te voorspellen.³⁹

4 Een denkkader voor verantwoorde decentralisatie binnen het onderwijs voor de toekomst

4.1 Centraal of decentraal vanuit de optiek van artikel 23 Grondwet

4.1.1 Openbaar onderwijs: hoofdlijnen bij de wet geregeld

Een wezenskenmerk van het openbaar onderwijs is dat het 'bij de wet' moet worden geregeld (artikel 23 lid 3 Grondwet). Het uitgangspunt van 'bij de wet geregeld' vloeit voort uit het legaliteits-, het rechtzekerheids- en het democratiebeginsel. Volgens Vermeulen houdt dit wezenskenmerk in ieder geval in dat de hoofdlijnen van openbaar onderwijs bij wet in formele zin moeten worden geregeld.⁴⁰ Hierbij dringt zich direct de vraag op, welke de hoofdlijnen van het openbaar onderwijs zijn. Met andere woorden: op welke onderdelen van de regeling van het openbaar onderwijs dient het primaat van de wetgever te liggen?⁴¹

In Duitsland tracht men dit vraagstuk handen en voeten te geven op basis van de zogenaamde Wesentlichkeitstheorie.⁴² Bij de beantwoording van de vraag of een bepaald onderwerp als wezenlijk kan worden beschouwd dient primair te worden uitgegaan van de Duitse grondwet en vormen de grondrechten een belangrijk aanknopingspunt. Binnen het bereik van de grondrechten betekent wezenlijk in ieder geval '*wesentlich für die Verwirklichung der Grundrechte*'.⁴³ De 'formele' wetgever dient volgens de jurisprudentie van het Bundesverfassungsgericht in ieder geval regelend op te treden als '*miteinander konkurrierende grundrechtliche Freiheitsrechte aufeinander treffen und deren jeweiligen Grenzen fließend und nur schwer auszu-machen sind*'.⁴⁴

In de Duitse context komt de formele wetgever in de eerste plaats een belangrijke taak toe bij de organisatie van het schoolwezen. Zo ook Niehues:

*"Insonderes muß er schulorganisatorische Grundentscheidungen selbst treffen und darf diese nicht durch pauschale Organisationsermächtigungen der Schulverwaltung überlassen. Dazu gehören abschließende Regelungen über die Gliederung des Schulwesens, insbesondere über Schulformen/-arten, und Bildungsgänge."*⁴⁵

Een en ander verschilt niet zoveel van de Nederlandse situatie voor zover hier wordt erkend dat de staat zorg dient te dragen voor een adequate functievervulling door het schoolsysteem.⁴⁶

Ook bij het bepalen van de hoofdlijnen van het Nederlandse openbaar onderwijs zal er naar mijn oordeel een zekere oriëntatie moeten plaatsvinden op de grondrechten, en dan met name de grondrechten die zijn vervat in het onderwijsartikel van de Grondwet en de onderwijsgrondrechten die zijn vervat in internationale verdragen. Ook zal de essentie van het Nederlandse openbaar onderwijs moeten worden vastgesteld aan de hand van beginselen die – ondanks dat aan deze beginselen niet de formele status van een grondrecht toekomt – aan ons onderwijsbestel ten grondslag liggen. Voorbeelden zijn het beginsel van scheiding van kerk en staat, en het beginsel van gelijke onderwijskansen. Bepalingen die een directe uitwerking vormen van de neutraliteit, de algemene toegankelijkheid en de algemene beschikbaarheid van het openbaar onderwijs, het beginsel van scheiding van kerk en staat, het recht op onderwijs en het beginsel van gelijke onderwijskansen, zullen dus door de formele wetgever moeten worden opgesteld.

De hoofdelementen van het openbaar onderwijs kunnen naar mijn oordeel ook worden afgeleid uit de wetgevingstraditie. Wanneer een bepaald onderwerp in opeenvolgende onderwijswetten betreffende een bepaalde onderwijssector steeds weer opnieuw wordt geregeld, lijkt mij dit een sterke indicatie dat het in dat geval handelt om een essentieel onderdeel van het openbaar onderwijs.

Stout meent dat in een wet in formele zin, als kernelement, in ieder geval de politiek-principiële hoofdmomenten van het beleid moeten worden vervat.⁴⁷ Daarbij kan worden gedacht aan het aangeven hoever een bestuurlijke bevoegdheid strekt (denk aan het kwalificeren van bepaalde belangen als openbare belangen) en het stellen van de belangrijkste materiële normen (denk aan rechtvaardigheidscriteria). Naast de organisatie van het schoolwezen en de rechtspositie van leerlingen/ouders, voldoen naar mijn oordeel de volgende onderwerpen in ieder geval aan één of meer van de hierboven genoemde toetsstenen voor regeling van de hoofdlijnen bij wet in formele zin:

- de hoofdzaken van de inhoud van het onderwijs;
- de hoofdzaken van de organisatie van het onderwijs;
- de belangrijkste kenmerken van de zorgstructuur, waaronder de hoofdelementen van de samenwerkingsverbanden, het zorgplan, de Permanente Commissie Leerlingenzorg en de Regionale Verwijzingscommissies;
- de belangrijkste aspecten van de rechtspositie van het personeel;
- beslissingen over toelating en verwijdering;

- de rechtsbescherming van leerlingen, personeel en het bevoegd gezag;
- de besluitvormingsprocedures;
- de belangrijkste elementen van de (bekostigings)relatie tussen enerzijds het bevoegd gezag en anderzijds de rijksoverheid en de gemeente;
- in het verlengde hiervan, de belangrijkste aspecten van planning, stichting en opheffing van scholen;
- de hoofdkenmerken van de medezeggenschap en de belangrijkste aspecten van het toezicht op het openbaar onderwijs.

4.1.2 *Vrijheid van onderwijs*

Tijdens de grondwetsherziening van 1983 werd een nieuwe delegatieterminologie en -systematiek geïntroduceerd door in grondrechtsartikelen zinsneden op te nemen als 'bij de wet te regelen', 'volgens bij de wet te stellen regels', 'worden bij de wet geregeld', 'volgens bij de wet te stellen regels' en 'bij of krachtens'. Deze delegatieterminologie houdt in dat telkens wanneer in een bepaling gebruik wordt gemaakt van het werkwoord 'regelen', de zelfstandige naamwoorden 'regels' en 'regeling' of de term 'bij of krachtens' een overdracht door de wetgever van de hem grondwettelijk verleende taak of bevoegdheid aan andere organen in beginsel geoorloofd is. De regering verklaarde – onder zware druk van het bijzonder onderwijs en de confessionele partijen – deze systematiek niet van toepassing op het onderwijsartikel van de Grondwet.⁴⁸

Artikel 23 Grondwet bleef hierdoor op dit punt buiten de grondwetsherziening van 1983. Het voornaamste breekpunt was dat het voorgestelde onderwijsartikel het mogelijk zou maken dat er verticale delegatie kon plaatsvinden naar decentrale regelgevers en lokale overheden en op die manier aan bijzondere scholen voorwaarden zou kunnen stellen. De aanwezigheid of het ontbreken van genoemde termen zegt daarom niets over de mogelijkheid van delegatie in het kader van de onderwijsvrijheid. Of delegatie mogelijk is zal uit de strekking van het onderwijsartikel en de wetgevingstraditie moeten worden afgeleid.⁴⁹

4.2 *Centraal of decentraal vanuit de optiek van realisering van waarden*

In de vorige paragraaf zagen we dat artikel 23 Grondwet indicaties verschaft voor de beantwoording van de vraag op welk niveau (centraal of decentraal) onderwijsbeleid tot stand moet komen en moet worden uitgevoerd. Het gaat hier echter slechts om zeer ruwe normatieve richtlijnen, die het denken over decentralisatie in het onderwijs, vanuit de optiek van het primaat van de formele onderwijswetgever, slechts tot op zekere hoogte inkaderen.

Het denken over decentralisatie heeft om deze reden mijns inziens behoefte aan nadere criteria, met een beleidstheoretische inslag, waarmee het decentralisatievraagstuk meer handen en voeten kan worden gegeven.

In deze paragraaf wordt een reeks belangrijke condities en waarden genoemd die bij de keuze tussen centraal of decentraal in acht moeten worden genomen. Sommige condities en waarden liggen in elkaars verlengde, andere condities en waarden staan op gespannen voet met elkaar. Binnen dit kader moet worden bekeken aan welke conditie of waarde het meeste gewicht moet worden toegekend (prioritering), maar moet ook altijd worden nagegaan hoe er optimalisatie kan plaats vinden van alle waarden: hoe kan ervoor worden gezorgd dat de verwezenlijking van de ene conditie of waarde zo weinig mogelijk ten koste gaat van de realisering van een andere conditie of waarde?

Het in deze paragraaf ontwikkelde model is polycentristisch. Het gaat uit van verschillende centra: de overheid op centraal en lokaal niveau, die waarborgen creëert voor goed, doelmatig en toegankelijk onderwijs, de onderwijsinstelling die een eigen verantwoordelijkheid heeft voor het bieden van goed onderwijs en hierbij op relatief zelfstandige wijze beslissingen neemt en de maatschappelijke omgeving van de onderwijsinstellingen, waarbinnen actoren actief zijn als instellingen voor jeugdhulpverlening en maatschappelijk werk.

4.3 *Conditie en waarden die met name door de centrale overheid moeten worden gerealiseerd*

De centrale overheid heeft nog steeds een sleutelpositie in het onderwijsbeleid. Deze rol is haar opgedragen in artikel 23 Grondwet, die in de eerste zeven leden een opdracht bevat voor de wetgever. Ik ga nu in op de (al dan niet juridische) condities en waarden die door de centrale overheid moeten worden gerealiseerd.

Voldoende cohesie binnen het bestel

Welk sturingsmodel de overheid voor de onderwijssector ook aanhangt, in ieder geval zal de wetgever door middel van formele wetgeving het onderwijssysteem zodanig moeten organiseren en structureren dat er sprake is van een optimale aansluiting en afstemming tussen de verschillende elementen van dit systeem, om hiermee de doelmatigheid, de effectiviteit en de samenhang van het systeem te garanderen. Of zoals de Memorie van Toelichting bij de Rijksbegroting 1992 het formuleert: “Het zodanig inrichten van het onderwijsstelsel dat een optimale aansluiting tot stand komt tussen de onderdelen van het stelsel en tussen het onderwijs en de arbeidsmarkt”⁵⁰ Hiertoe kunnen ook worden gerekend de onderverdeling van het bestel in onderwijstypen, het structureren van het

onderwijs, de onderlinge aansluiting tussen opleidingen en het wettelijk vaststellen van eindkwalificaties.⁵¹

*Toegankelijkheid*⁵²

Voldoende toegankelijkheid van de bestaande onderwijsvoorzieningen is een conditio sine qua non voor gelijkheid van onderwijskansen. De voldoende toegankelijkheid van ons onderwijsbestel wordt in de eerste plaats gewaarborgd door de constitutionele positie van het openbaar onderwijs. Openbaar onderwijs dient algemeen toegankelijk en levensbeschouwelijk neutraal te zijn (23 lid 3 Grondwet en artikel 46 lid 3 Wpo). Tevens dient openbaar onderwijs 'alomtegenwoordig te zijn', dat wil zeggen dat er voldoende openbaar onderwijs moet zijn in elke gemeente (artikel 23 lid 4 Grondwet). De toegankelijkheid en alomtegenwoordigheid van het openbaar onderwijs zijn dermate belangrijk voor de toegankelijkheid van ons onderwijsbestel dat een nadere uitwerking van deze principes door wetgeving in formele zin dient te geschieden. Onder het waarborgen van voldoende toegankelijkheid kan ook tegengaan van discriminatie, de bevordering van gelijkheid en integrale bekostiging van in ieder geval het primair en voortgezet onderwijs uit rijkskas (vergelijk ook artikel 13 Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele rechten) worden begrepen.⁵³

4.4 Conditie en waarden die op centraal en decentraal niveau moeten worden gerealiseerd

Sommige waarden kunnen enkel op een 'gelaagde wijze' worden gerealiseerd. Een deel van deze waarden kan enkel op centraal niveau worden verwezenlijkt en een ander deel enkel op decentraal niveau.

Voldoende kwaliteit van het onderwijs

Voldoende kwaliteit van het onderwijs geldt als een hoofdeis voor een deugdelijk functionerend onderwijsbestel. Ter borging van voldoende onderwijskwaliteit zijn in de onderwijswetgeving deugdelijkheidseisen vastgelegd. Deze betreffen onder meer de inhoud van het onderwijs en bekwaamheidseisen die aan docenten worden gesteld. De kwaliteit van het onderwijs kan echter niet enkel door de wetgever worden gegarandeerd: er zal een soepel samenspel moeten plaats vinden tussen het vaststellen van adequate (niet te verstikkend werkende) wettelijke deugdelijkheidseisen, toezicht op de naleving hierop door de Inspectie van het Onderwijs en het waarmaken van de primaire verantwoordelijkheid voor onderwijskwaliteit door de onderwijsinstellingen.

'Checks and balances'

Een adequaat stelsel van 'checks and balances' vereist dat bevoegdheden en taken dienen gespreid te worden over verschillende organisaties en binnen onderwijsinstel-

lingen over verschillende organen die elkaar aanvullen en controleren. Checks and balances tussen organisaties krijgen binnen het onderwijs hun beslag door de toedeling van bevoegdheden en taken aan verschillende instanties met ieder een eigen rol binnen het totale systeem. Denk bijvoorbeeld aan *onafhankelijke geschilbeslechting*, door rechterlijk en semi-rechterlijke instanties (commissies van beroep, klachtencommissies), *besluitvorming en regelstelling door politieke en regelgevende organen* (regering en Eerste en Tweede Kamer op centraal niveau, college van B&W en Gemeenteraad op decentraal niveau) en *besluitvorming door schoolbesturen, besturenorganisaties en werknemersorganisaties*.

Binnen de instelling vormt de medezeggenschapsraad nog steeds de belangrijkste *countervailing power* tegenover het schoolbestuur. Sinds de inwerkingtreding van de *Wet Goed Onderwijs, goed bestuur*⁵⁴ heeft intern toezicht binnen de rechtspersoon die de instelling in stand houdt wettelijk vorm gekregen. Onduidelijk is op dit moment nog wat de precieze werking en effecten hiervan zijn.

Doeltreffendheid

Naast overheidsdiensten, dienen ook maatschappelijke instellingen die publieke taken uitvoeren en bekostigd worden door de overheid, zodanig met taken en verantwoordelijkheden te worden belast, dat de bepaling en uitvoering van het beleid op doeltreffende wijze kan plaats vinden. Of doeltreffendheid van onderwijsbeleid beter gerealiseerd wordt op centraal of decentraal niveau is zeer lastig op voorhand te zeggen.

*Doelmatigheid*⁵⁵

De centrale en de decentrale overheid dienen onderwijsvoorzieningen zodanig te organiseren dat van de beschikbare overheidsgelden optimaal gebruik wordt gemaakt. Hierbij horen in ieder geval het beperkt houden van administratieve lasten en een deugdelijke verantwoording over de uitgave van overheidsgelden.

*Democratische legitimatie en participatie*⁵⁶

Een eerste aspect van democratische legitimatie van besluitvorming binnen het onderwijsbestel is dat er controle en medewetgeving moet zijn door vertegenwoordigende organen op centraal en decentraal niveau. Controle en medewetgeving zijn essentieel. In dit kader spreekt men ook wel van het primaat van de politiek. Het primaat van de politiek wordt op dit moment het meest bedreigd door netwerkvorming op decentraal niveau. De onderlinge verhoudingen in een onderwijsnetwerk zijn dikwijls verwarrend en het beleidsvoerend vermogen van instellingen schiet nog vaak tekort. Onvoldoende beleidsvoerend vermogen kan volgens de Onderwijsraad voortkomen uit

onvoldoende professionele ontwikkeling, een gebrek aan bij- en nascholing en een onjuist beeld van de autonomie waarover men beschikt en uit onvoldoende aanwezige wil tot autonomie en eigen verantwoordelijkheid.⁵⁷

Een *tweede aspect* van democratische legitimatie vormt de vraag op welk niveau, centraal of decentraal, inbreng van burgers het beste kan worden gerealiseerd. Vaak gaat men er vanuit dat de democratische betrokkenheid van burgers beter op decentraal dan centraal niveau recht kan worden gedaan, omdat de afstand tot de politiek daar het minst groot is.⁵⁸ Hier staat tegenover dat niet mag worden vergeten hoe groot de rol van koepelorganisaties (nog steeds) is; hoewel deze rol met de komst van sector-organisaties, zoals de PO-, VO- en MBO-raad wel is afgenomen. Koepel- en sectororganisaties vervullen, vanwege een expertise en vanwege de omvang van hun achterban, cruciale taken binnen ons onderwijsbestel. Ze zijn al decennialang uitstekend in staat om de belangen van hun achterban te inventariseren en te articuleren naar de politiek.

Een *derde aspect* van voldoende democratische legitimatie in het onderwijs is participatie. Instandhouding en vernieuwing van onderwijsvoorzieningen moet volgens de Eerste Contourennota van Minister van Kemenade zodanig zijn, dat ouders, leerlingen en onderwijsgevers de doelen en middelen ervan kunnen medebepalen, waardoor zij hun medeverantwoordelijkheid voor het onderwijsbeleid kunnen vormgeven.⁵⁹ Dit medebepalen krijgt primair zijn beslag op instellingsniveau en via de formele weg van medezeggenschap. Medezeggenschap door de medezeggenschapsraden, deelnemersraden, studentenraden en ondernemingsraden kan als een onmiskenbare schakel worden gezien in de totale keten van checks and balances binnen de instelling en, omdat het een geïnstitutionaliseerde vorm van horizontale verantwoording betreft, als een belangrijk element van goed bestuur.⁶⁰ Hiernaast moet de onderwijsinstelling ook ruim baan bieden aan informele participatie. Omdat de democratische samenleving in een belangrijke mate op participatie berust, kan de school alleen een reflectie vormen van een democratische samenleving, door democratisch te zijn georganiseerd, dat wil zeggen volop de gelegenheid te bieden aan informele inspraak en betrokkenheid.⁶¹

Een *vierde aspect* van democratische legitimatie in het onderwijs vormt de horizontale verantwoording naar 'stakeholders' in de omgeving van de onderwijsinstelling, zoals jeugdhulpverlening, maatschappelijk werk en de media.

Rechtvaardige verdeling van middelen

Het reguleren van aanspraken op bekostigd onderwijs kan ook als een kernwaarde binnen ons onderwijssysteem worden beschouwd.⁶² De keuze voor centralisatie of

decentralisatie is ook een keuze voor het niveau waarop de financiële middelen worden verdeeld. Waar over de verdeling van het geld in de periode van de distributieve onderwijspolitiek met name door het Rijk werd beslist, geschiedt de verdeling van financiële middelen binnen het onderwijs thans op verschillende niveaus:

- *het niveau van de centrale overheid;*

Het centraal niveau is in het kader van de verdeling van de financiële middelen erg belangrijk. Binnen onze nationale onderwijsconstitutionele traditie vormt de financiële gelijkstelling van het openbaar en bijzonder onderwijs nog steeds een fundamentele voorwaarde voor een eerlijke verdeling van middelen. Een en ander vereist dat de hoofdlijnen van deze gelijkstelling in wetgeving in formele zin worden uitgewerkt. Hierbij komt dat het primair en voortgezet, mede op basis van artikel 13 Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten kosteloos dienen te zijn. Dit brengt een grote mate van eindverantwoordelijkheid voor de financiering van het onderwijs met zich mee voor de centrale overheid.

- *sectoraal niveau;*

Op sectoraal niveau worden de primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden van het personeel vastgelegd in onderwijs-CAO's.

- *het gemeentelijk niveau;*

Op gemeentelijk niveau wordt over de bekostiging van het lokaal onderwijsbeleid beslist.

- *het niveau van de onderwijsinstelling.*

Op het niveau van de instelling worden de extern verstrekte gelden gesoupeerd. Vanwege de lump sum financiering heeft de instelling hierbij een zekere mate van bestedingsvrijheid.

Naast 'gelijkheid van behandeling' vormt ook 'behoefte' een belangrijk verdelingscriterium binnen het onderwijs. Als er sprake is van relevante verschillen in aanleg, sociaal-economische positie en etnisch-culturele achtergrond kan dit op basis van het beginsel van gelijke onderwijskansen aanleiding geven voor een gedifferentieerde behandeling.⁶³

Op basis van het behoefteprincipe heeft de overheid verschillende compensatie-programma's ontwikkeld, zoals het onderwijsachterstandenbeleid.

4.4 *Conditie en waarden die met name op decentraal niveau moeten worden gerealiseerd*

Innovatie en variëteit

Innovatie en variëteit verdragen zich slecht met een al te bemoeizuchtige overheid. Wil men innovatie en variëteit op het niveau van de onderwijsinstelling een kans geven, dan zal de overheid selectief moeten sturen: daar waar de instelling ruimte kan worden geboden voor het nemen van eigen verantwoordelijkheid, dient deze te worden verschaft en door onderwijsinstellingen te worden genomen.

Transparantie en accountability

Eigen verantwoordelijkheid dragen door onderwijsinstellingen betekent ook dat onderwijsinstellingen verantwoording dienen af te leggen over de wijze waarop de verantwoordelijkheid wordt uitgeoefend. Transparantie is derhalve essentieel in het onderwijs. Van oudsher speelt binnen het verantwoordingsproces van onderwijsinstellingen het toezicht door de onderwijsinspectie een belangrijke rol. De onderwijsinspectie waarborgt door middel van toezicht dat ze van alle scholen de kwaliteit kent en daar waar nodig ingrijpt. Ook stimuleert de inspectie onderwijsinstellingen om tot de ontwikkeling van de eigen kwaliteitszorg en daarmee van de kwaliteit van het onderwijs te komen.⁶⁴ Vanuit een eigen verantwoordelijkheid dient de onderwijsinstelling de dialoog met haar omgeving aan te gaan over de kenmerken en de resultaten van het onderwijs. Voor wat betreft het primair en het voortgezet onderwijs zijn met het oog hierop door de Kwaliteitswet het schoolplan, de schoolgids en de klachtenregeling voorgescreven.⁶⁵ De doelstelling van deze wet is om interne kwaliteitszorg en externe verantwoording met elkaar te verenigen.⁶⁶

Accountability vindt meervoudig plaats: in verticale zin naar de centrale en decentrale overheid, in horizontale zin naar de belangrijkste 'stakeholders'.⁶⁷ Een veronderstelling binnen governance is dat de eigen verantwoordelijkheid van de instelling voor het onderwijs als uitgangspunt kan worden genomen voor het verticaal toezicht. Door een versterking van de verantwoordingsfunctie en verantwoordingskracht van het bestuur van de onderwijsinstelling zou het extern toezicht door met name de Inspectie van het Onderwijs kunnen terugtreden.

Een problematisch aspect van governance is dat de effecten van het interne toezicht op het bestuur op dit moment nog vrij beperkt lijken te zijn.

5 Enkele slotoverwegingen

Cruciaal binnen de huidige benadering van toedeling van verantwoordelijkheden en taken binnen het onderwijs is de ontwikkeling van *government* naar *governance*. De aanpak van maatschappelijke problemen wordt niet langer gezien als een min of meer of meer exclusieve aangelegenheid van overheden. Samenwerking van overheden, burgers, onderwijsinstellingen wordt als voorwaarde gezien voor de besturingskracht. Een en ander vergt wel een genuanceerde benadering. Zo heeft netwerkvorming consequenties voor de traditioneel hiërarchische rol van de overheid: "Waar netwerken ontstaan, gaat hiërarchie verloren en ontstaat een samengesteld systeem."⁶⁸

Vanuit de netwerkvormende organisatie, governance en polycentrisme wordt de overheid al snel de hindermacht die echte vraagsturing, innovatie en inspelen op regionale diversiteit tegenwerkt.⁶⁹ Vergeten wordt dan echter dat van de overheid ook een duidelijke rol wordt verwacht. Met de uitvoering van onderwijs gaan uitgaven van overheids-gelden gepaard en zijn publieke belangen gemoeid. In staatsrechtelijke zin rusten bij overheden bevoegdheden en verantwoordelijkheden. De overheid hoeft vanuit dat perspectief niet altijd noodzakelijkerwijze een regierol op zich te nemen, maar het primaat van de politiek eist wel heldere verantwoordingslijnen tussen politieke organen en de actoren binnen netwerken. Cruciaal is dus om bij theorievorming over en implementatie van onderwijsbeleid uit te gaan van een benadering die uitgaat van verbonden verantwoordelijkheden tussen overheden, onderwijsinstellingen en relevante maatschappelijke instellingen.

Noten

- 1 Niels Noorlander is universitair hoofddocent staats- en bestuursrecht aan Tilburg University.
- 2 Zie over decentralisatie in ontwikkelingslanden met name: G. Shabbir Cheema en D. A. Rondinelli (Eds.), *Decentralising Governance. Emerging Concepts and Practices*, Virginia: Donnelly Harrisonburg 2007.
- 3 Hetgeen mede tot uitdrukking komt in de grote hoeveelheid publicaties over dit thema in de twee onderwijsrechtelijke tijdschriften in Nederland: *School en Wet* en het *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht- en beleid*.
- 4 J.M.G. Leune, *Onderwijs in verandering. Reflecties op een dynamische sector*, Groningen: Wolters-Noordhoff 2001, p. 169-170. Vergelijk ook: Onderwijsraad, *Wat scholen vermogen. Autonomie, beleidsvoerend vermogen en bestuurlijke inrichting in het primair en voortgezet onderwijs*, Den Haag: 2001, p. 26 e.v.
- 5 Vergelijk ook: G. Shabbir Cheema en D.A. Rondinelli, *From Government Decentralization to Decentralized Governance*, Rondinelli 2007, in: G. Shabbir Cheema en D. A. Rondinelli (Eds.), *Decentralising Governance. Emerging Concepts and Practices*, Virginia: Donnelly Harrisonburg 2007, p. 2 e.v.
- 6 P. Dekker, 'Inleiding', in: P. Dekker, (red.), *Civil society. Verkenning van een perspectief op vrijwilligerswerk*, Civil society en vrijwilligerswerk ISCP, Den Haag 2001, p. 16.
- 7 F.J.G. Janssens, Toezicht in discussie. *Over onderwijstoezicht en Educational Governance*, (oratie), Universiteit Twente: 2005, p. 21.
- 8 J.G.A. van Mierlo, *Institutional variety in the public sector and institutional variety and polycentrism*, Paper prepared for the Joint Workshops of the European Consortium of Political Research University of Leyden, Leyden, the Netherlands 1993, p. 3 e.v.
- 9 Van Mierlo 1993, p. 4 e.v.
- 10 Zie bij wijze van illustratie: *Kamerstukken II 1997/98*, 22 236, nr. 46, p. 3; *Kamerstukken II 2000/01*, 27 4000 VIII, nr. 92, p. 5.
- 11 Zie meer uitgebreid ook: J. Klopogge, *Decentralisatie in het onderwijsbeleid. Een historische analyse en een vooruitblik*, 2008.
- 12 A.M.L. van Wieringen, *Onderwijsbeleid in Nederland*, Alphen a/d Rijn: Samsom 1996, p. 156.
- 13 Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, *Discussienota contouren van een toekomstig onderwijsbestel*, Den Haag: Staatsuitgeverij 1975.
- 14 Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, *Discussienota contouren van een toekomstig onderwijsbestel*, Den Haag: Staatsuitgeverij 1977.
- 15 Raad voor de Territoriale Decentralisatie, *Decentralisatie van Rijkstaken: onderwijs*, 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij 1980.
- 16 Onderwijsraad, *Vaste grond onder de voeten*, Den Haag: Onderwijsraad 2002, p. 40.
- 17 Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, *De school op weg naar 2000. Een bestuursfilosofie van de negentiger jaren*, Zoetermeer: 1988.
- 18 Zie: R. van Schoonhoven, *Behouden beleid. Naar decentrale arbeidsvoorwaarden in het voortgezet onderwijs*, Elsevier bedrijfsinformatie: 's-Gravenhage 1999; R. van Schoonhoven, 'De implementatie van decentrale arbeidsvoorwaarden in het voortgezet onderwijs: een proces over vele schakels', *NTOR* 2000, nr. 1, p. 3-24; P.H.M. Kanters en C.W. Noorlander, 'De rechtspositie van het personeel in het primair en voortgezet onderwijs', *NTOR* 2010, p. 92-97. Zie ook F. Mertens, 'Hoger Onderwijs Autonomie en Kwaliteit (Hoak) Nota 25 jaar', *NTOR* 2011, nr. 1, p. 61-66.
- 19 Het geheel leverde een tamelijk onoverzichtelijk beeld op. Van Schoonhoven en Brekelmans menen dat dit overlegstelsel niet leidde tot meer zelfstandigheid en autonomie van het bestuur van de onderwijsinstelling. De collectieve afspraken waren dichtgetimmerd door partners die op elk niveau dat ze elkaar treffen moeten 'scoren' voor de achterban. Het gevolg was een grote hoeveelheid van ingewikkelde procedures en planverplichtingen die aanzienlijke bestuurslasten met zich zullen brengen. Een tweede bezwaar was dat de structuur gekenmerkt wordt door talloze bevoegd-

- heidsgeschillen, waaraan een schoolbestuur geen touw meer vast kan knopen. "Patstellingen, vertragingen in het overleg en eindeloze 'Na u!'-bewegingen frustreren uiteindelijk ook de besturen bij het vormgeven van een gedegen personeels- en arbeidsvoorwaardenbeleid voor de instellingen." R. van Schoonhoven en F.H.J.G. Brekelmans, 'Decentralisatie arbeidsvoorwaarden onvolledig, afname bestuurslast wordt niet bereikt', *School en Wet* 1995, p. 6.
- 20 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Lokaal onderwijsbeleid*, Den Haag: 1995.
- 21 Stb. 1996, 580. Zie over de juridische toelaatbaarheid van openbaar onderwijs in de vorm van privaatrechtelijke rechtspersonen: D. Mentink, 'Openbaar onderwijs en de privaatrechtelijke beheersvorm', *NTOR* 1991, nr. 2, p. 68-81. Mentink meent dat dit mogelijk is, mits de juridische voorwaarden hiervoor wettelijk worden vastgelegd. Zie tevens: C.H.C. Overes, 'De privaatrechtelijke stichting als rechtsvorm voor openbaar onderwijs: een deugdelijk alternatief?', in: *NTOR* 1995, nr. 3, p. 127-138; C.H.C. Overes, 'Verzelfstandiging van het openbaar onderwijs: publiek of privaat', *Stichting & Vereniging* 1997, afl. 5, p. 107-112; C.H.C. Overes, 'Privatisering van het onderwijs', *Tijdschrift Privatisering* 1998, nr. 9, p. 5-7.
- 22 Stb. 1998, 294.
- 23 Zie over governance in het onderwijs onder meer: F.H.J.G. Brekelmans, P.W.A. Huisman & J.M.M. van de Ven, *Educational Governance*, symposiumbundel NVOR, P.J.J. Zoontjens & B.P. Vermeulen, *Governance in het openbaar onderwijs, eerste en tweede rapport*, Tilburg 2006. F.J.G. Janssens en C.W. Noorlander (red.), *Goed onderwijsbestuur. Opstellen over een nieuwe besturingsfilosofie van het onderwijs*, Den Haag: Boom - Lemma 2010.
- 24 J. Vermaas en P.J.J. Zoontjens, 'Verticale en horizontale verantwoording in het voortgezet onderwijs: eenheid of tegenstelling?', in: H. Van Duivenboden, Eelco van Hout, Cor van Montfort en Juliette Vermaas (red.), *Verbonden verantwoordelijkheden in het publieke domein*, Den Haag: Uitgeverij Lemma 2009, p. 220.
- 25 Kamerstukken II 2008/09, 32 003, nrs. 1-3.
- 26 Zie Tweede Kamer, Kamerstukken II 2010/11, 32 417, nr. 47. Zie verder bijvoorbeeld G. Minderman, 'De positie van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in tijden van goed onderwijsbestuur', in: F.J.G. Janssens en C.W. Noorlander (red.), *Goed onderwijsbestuur. Opstellen over een nieuwe besturingsfilosofie van het onderwijs*, Den Haag: Boom - Lemma 2010, p. 85-110.
- 27 C.W. Noorlander en P.J.J. Zoontjens, 'De maatschappelijke onderneming als panacee voor goed onderwijsbestuur?', in: F.J.G. Janssens en C.W. Noorlander (red.), *Goed onderwijsbestuur. Opstellen over een nieuwe besturingsfilosofie van het onderwijs*, Den Haag: Boom - Lemma 2010, p. 22.
- 28 Zie hierover: M. Nolen, 'Netwerkvorming in het onderwijs', *School en Wet* 2010, nr. 5, p. 5-13.
- 29 I.M.A.M. Pröpper, 'Succes en falen van sturing in beleidsnetwerken: enkele lessen ten behoeve van een theoretisch model', in: *Beleidswetenschap*, nr. 4, p. 345-365; I.M.A.M. Pröpper, 'Succes en faalfactoren voor replek: de discussie over beleidsnetwerken', in: *Beleidswetenschap*, nr. 11, p. 174-178. Uit: Van Schoonhoven 1999, p. 89.
- 30 I.M.A.M. Pröpper, B. Litjens en E. Weststeijn, *Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie*, onderzoek in opdracht van het Ministerie van BZK, Vught: Partners + Pröpper 2004.
- 31 Klopogge 2008, p. 22.
- 32 Vergelijk: F.J.H. Mertens, *Toezicht in een polycentrische samenleving*, Delft: Technische Universiteit Delft, Oratie d.d. 26 april 2006.
- 33 Zie: P.W.C. Akkermans, *Onderwijs als constitutioneel probleem*, Alphen a/d Rijn: Samsom 1980, p. 103; D. Mentink, *Orde in onderwijsbeleid. De wettelijke regeling van deugdelijkheidseisen als grondwettelijk probleem*, (diss.), Deventer: Kluwer 1989, p. 13; D. Mentink, 'Artikel 23 van de Grondwet: de vrijheid van richting en de dragers van de vrijheid van onderwijs, onderwijsjuridisch preadvies in opdracht van

- de Onderwijsraad', in: D. Mentink & B.P. Vermeulen, *Preadviezen bij het advies 'Richtingvrij en richting-bepalend'*, 's-Gravenhage 1996b, p. 91 e.v.
- 34 C. van Egten en G. Minderman, 'Horizontale verantwoording en bedrijfsvoering: en verkenning', in: H. van Duivenboden, E. van Hout, C. van Montfort en J. Vermaas (red.), *Verbonden verantwoordelijkheden in het publieke domein*, Den Haag: Uitgeverij Lemma 2009, p. 31.
- 35 G. Minderman, 'De positie van de Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in tijden van goed onderwijsbestuur', in: F.J.G. Janssens en C.W. Noorlander (red.), *Goed onderwijsbestuur. Opstellen over een nieuwe besturingsfilosofie van het onderwijs*, Den Haag: Boom - Lemma 2010, p. 97.
- 36 Zie ook: § 4.2.1.
- 37 Vermaas en Zootjens 2009, p. 207-209.
- 38 H. van Duivenboden, E. van Hout, C. van Montfort en J. Vermaas, 'Verbonden verantwoordelijkheden in het publieke domein: introductie', in: H. van Duivenboden, E. van Hout, C. van Montfort en Juliette Vermaas (red.), *Verbonden verantwoordelijkheden in het publieke domein*, Den Haag: Uitgeverij Lemma 2009, p. 1.
- 39 Zie voor de laatstgenoemde factor: Van Schoonhoven 1999, p. 304.
- 40 B.P. Vermeulen 1999, *Constitutioneel onderwijsrecht*, Den Haag: Elsevier bedrijfsinformatie 1999, p. 29.
- 41 Zie meer uitgebreid: C.W. Noorlander, *Recht doen aan leerlingen en ouders. De rechtspositie van leerlingen en ouders het primair en voortgezet onderwijs*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2005, p. 36-39.
- 42 J. Staupe, *Parlementsvorbehalt und Delegationsbefugnis. Zur 'Wesenlichtkeitstheorie' und zur Reichweite legislativer Regelungskompetenz, insbesondere im Schulrecht*, Berlin: Duncker en Humblot 1986; H. Avenarius & H. Heckel, *Schulrechtskunde. Ein Handbuch für Praxis, Rechtsprechung und Wissenschaft*, Neuwied: Luchterhand 2000, p. 236 e.v.; N. Niehues, *Schul- und Prüfungsrecht, Band 2, Prüfungsrecht*, München: Verlag C.H. Beck 2000b, p. 41.
- 43 BVerfGE 21 december 1977, Az: 1 BvL 1/75, 1 BvR 147/75, BVerfGE 47, 79.
- 44 BVerfGE 27 november 1990, Az: 1 BvR 402/87, BVerfGE 83, 130.
- 45 N. Niehues, *Schul- und Prüfungsrecht, Band 1, Schulrecht*, München: Verlag C.H. Beck 2000, p. 63.
- 46 Zie ook: A.M.L. van Wieringen, 'Hoofdlijnen van onderwijsbeleid', in: N.L. Dodde & J.M.G. Leune, *Het Nederlandse schoolsysteem*, Groningen: Wolters-Noordhoff 1995, p. 192.
- 47 H.D. Stout, *De betekenissen van de wet. Theoretisch-kritische beschouwingen over het principe van wetmatigheid van bestuur* (diss. EUR), Zwolle: Tjeenk Willink 1994, p. 240 e.v.
- 48 Kamerstukken II 1982/83, 17 450, nr. 5, p. 4.
- 49 D. Mentink en B.P. Vermeulen, 'Artikel 23 Grondwet', in: A.K. Koekkoek, *De Grondwet. Een artikelsge-wijs commentaar*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2000, p. 264.
- 50 Memorie van Toelichting bij de Rijksbegroting van 1992 werd dit als een kerntaak/waarde voor de rijksoverheid op onderwijsgebied, uit: *Kamerstukken II 1997/98*, 22 236, nr. 46, p. 2-3.
- 51 *Kamerstukken II 2000/01*, 27 400 VIII, nr. 92, p. 5.
- 52 In de Memorie van Toelichting bij de Rijksbegroting van 1992 werd dit als een kerntaak/waarde voor de rijksoverheid op onderwijsgebied, uit: *Kamerstukken II 1997/98*, 22 236, nr. 46, p. 3.
- 53 Vergelijk ook: *Kamerstukken II 2000/01*, 27 400 VIII, nr. 92, p. 5.
- 54 Stb. 2010, nrs. 80 en 182.
- 55 Vergelijk ook: MvT Rijksbegroting 1992, uit: *Kamerstukken II 1997/98*, 22 236, nr. 46, p. 3 en *Kamerstukken II 2000/01*, 27 400 VIII, nr. 92, p. 5.
- 56 Zie hierover onder meer: C.W. Noorlander, 'Onderwijs en democratie', in: *Het volk regeert. Beschouwingen over de (Nederlandse) democratie in de 21^e eeuw*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2008, p. 367-393.
- 57 Onderwijsraad, *Deregulerling van onderwijsbeleid: zoeken naar de balans*, Den Haag 2000.

- 58 Zie over het primaat van de onderwijswetgever in relatie tot het gemeentelijk onderwijsbeleid uitgebreid: D. Mentink, *Omstreden gemeentelijk onderwijsbeleid*, 's-Gravenhage: Elsevier 2004.
- 59 Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, *Discussienota contouren van een toekomstig onderwijsbestel*, Den Haag: Staatsuitgeverij.
- 60 Ze over medezeggenschap en governance onder meer: P.W.A. Huisman, 'De rol van de medezeggenschapsraad bij goed onderwijsbestuur', in: *School en Wet* 2008, nr. 3, p. 5-10.
- 61 A. Vandekerckhove, 'Leerlingenparticipatie: inspraak als mensenrecht voor jongeren', *TORB* 2003-2004, nrs. 1-2, p. 68.
- 62 Memorie van Toelichting bij de Rijksbegroting van 1992, uit: *Kamerstukken II* 1997/98, 22 236, nr. 46, p. 3.
- 63 C.W. Noorlander & F.H.J.G. Brekelmans, 'Gelijke onderwijskansen binnen het primair en het voortgezet onderwijs', in: F.H.J.G. Brekelmans, C.W. Noorlander & R. Verstegen, *Gelijke onderwijskansen. Preadvies en co-referaat voor het symposium ter gelegenheid van de jaarvergadering van de Nederlandse Vereniging voor Onderwijsrecht op 14 november 2003* (Handelingen VOR), Den Haag: Sdu Uitgevers 2003, p. 9-71.
- 64 Zie de OCW-nota *Variëteit en Waarborg* uit 1999.
- 65 *Stb.* 1998, 348.
- 66 M.T.A.B. Laemers, 'Ontwikkelingen in de positie van ouders in het primair en voortgezet onderwijs', *NTOR* 2002, Jaarboek 2000-2002, p. 52.
- 67 Zie onder meer: Frans de Vijlder, Anne van Gerven, Marion Rozema en Esther Bart, 'Meervoudig Publieke Verantwoording in de praktijk', in: F.J.G. Janssens en C.W. Noorlander (red.), *Goed onderwijsbestuur. Opstellen over een nieuwe besturingsfilosofie van het onderwijs*, Den Haag: Boom – Lemma 2010, p. 335-348.
- 68 G.R. Teisman, *Publiek Management tussen chaos en orde*, Den Haag, Academic Service 2005, p. 82.
- 69 C. van Montfort en M. van Twist, 'Grensvervaging en legitimiteit', in: H. van Duivenboden, E. van Hout, C. van Montfort en J. Vermaas (red.), *Verbonden verantwoordelijkheden in het publieke domein*, Den Haag: Uitgeverij Lemma 2009, p. 61.